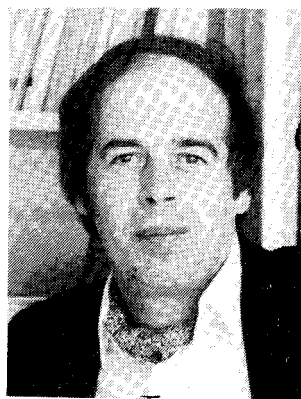


door prof. drs. G.A.B. Frinking



*Prof. drs. G.A.B. Frinking (1939) is hoogleraar in de demografie en prognosetechnieken aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg.*

## De werkgelegenheid in het onderwijs: een somber perspectief.

### **Inleiding.**

Nederland telde begin 1983 bijna 800.000 werklozen. Algemeen wordt aangenomen dat dit aantal in de naaste toekomst nog beduidend zal toenemen. Werd tot voor kort nog verondersteld dat in de kwartaire sector nog ruime mogelijkheden voor verdere groei van het aantal arbeidsplaatsen aanwezig waren, nu breekt langzamerhand het inzicht door dat ook in deze sector de werkgelegenheid op de tocht staat <sup>1)</sup>.

Het onderwijs vormt één van de gebieden waar de zorg voor de instandhouding van de werkgelegenheid al geruime tijd in het middelpunt van de belangstelling staat. Door de sinds 1965 opgetreden daling van het geboortecijfer is het aantal leerlingen, met name in het basisonderwijs, teruggelopen. Weliswaar is tegelijkertijd in hoog tempo de leerlingenschaal verminderd maar in onvoldoende mate om voor alle afgestudeerden van opleidingsscholen voor kleuterleidsters en pedagogische academies uitzicht te bieden op een werkkring in het onderwijs. Aan hoeveel personen zal het onderwijs

in de komende jaren nog werk kunnen bieden? Bepalend hiervoor is het aantal jongeren in de leeftijd van 4-25 jaar. Op korte termijn staat dit aantal nagenoeg vast. Op wat langere termijn zal de schoolgaande bevolking voornamelijk bestaan uit nieuwe generaties. Het aantal kinderen dat in de jaren tachtig en negentig geboren zal worden vormt derhalve een belangrijk element bij de bepaling van het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs.

### **Het aantal geboorten.**

In demografisch opzicht kan het jaarlijks

(1) SCP: *De kwartaire sector in de jaren tachtig*. Bulletin no. 2, Rijswijk, 1980.

aantal geboorten worden beschouwd als de resultante van een tweetal factoren, te weten:

- a) de gemiddelde omvang van de vrouwelijke generaties die in een bepaald jaar de vruchtbare leeftijd bereiken;
- b) het totaal aantal levendgeborenen dat deze vrouwen in een bepaald jaar voortbrengen.

In tabel 1 is vanaf 1950 het verloop van beide factoren weergegeven.

Duidelijk is te zien dat het constante niveau van het aantal levendgeborenen tot 1964 het gezamenlijk resultaat is van een gelijkblijvende vruchtbaarheid, van ongeveer drie kinderen per vrouw, en een vrijwel constant aantal van 75.000 vrouwen dat in deze periode gemiddeld aan de voortbrenging heeft deelgenomen. In 1964 ondergaat het laatste cijfer, als de eerste na-oorlogse geboortegeneraties de vruchtbare leeftijd bereiken, een sterke stijging. Op hetzelfde moment daalt de vruchtbaarheid, een ontwikkeling die geleid heeft tot een halvering van het kindertal per vrouw in vergelijking met de jaren zestig.

In 1982 werden ongeveer 172.000 kinderen geboren, het laagste aantal dat sedert

vele jaren is geregistreerd. Hoe groot dit cijfer in de toekomst zal zijn hangt voornamelijk af van het aantal kinderen dat (echt)paren voortbrengen. Nauwkeurige uitspraken hierover zijn niet te geven. Wel kan aannemelijk worden gemaakt of in de komende jaren meer of minder kinderen geboren zullen worden dan nu het geval is.

De volgende gegevens zijn in dit verband van belang:

- 1) In tien jaar tijd is het aantal gesloten huwelijken van ongeveer 120.000 tot ruim 80.000 gedaald, d.w.z. met meer dan 30 procent. De jaren zestig, waarin steeds meer huwelijken op jonge leeftijd worden gesloten, schijnen daarmee definitief afgesloten te zijn.
- 2) Het ongehuwd samenwonen heeft in de jaren zeventig zijn intrede gedaan in de Nederlandse samenleving. Gelet op de huidige, zeer geringe, huwelijksfrequentie moet worden aangenomen dat talrijke jongeren aan deze leefvorm heden ten dage de voorkeur geven.
- 3) Sinds het midden van de jaren zestig is ook een stijging van het aantal echtscheidingen te constateren. Momen-

TABEL 1.

Gemiddeld aantal vrouwen van 15-49 jaar, gemiddeld aantal levend geboren per vrouw en aantal levend geboren, periode 1950-1982.

Periode	Vrouwen (× 1000)	Levendgeborenen (per vrouw)	Levendgeborenen (× 1000)
1950-54	75,0	3,1	229,1
1955-59	76,1	3,1	234,8
1960-64	78,2	3,2	247,7
1965-69	85,3	2,8	242,1
1970-74	99,2	2,2	213,5
1975-79	109,6	1,6	175,8
1980	113,2	1,6	181,3
1981	114,2	1,6	178,5
1982	114,9	1,5	172,0

teel wordt 1 op de 5 huwelijken vroeg of laat door echtscheiding ontbonden. In vergelijking met vroeger zal een geringer percentage van het aantal gescheiden mannen en vrouwen tot een volgend huwelijk besluiten.

- 4) Het aantal kinderen dat in de laatste tien jaren door echtparen is voortgebracht vertoont een opmerkelijk constant niveau en bestaat voornamelijk uit eerste en tweede geboorten. De kans op de geboorte van een kind met rangnummer drie of hoger is inmiddels zo gering geworden dat grote gezinnen in een snel tempo verdwijnen.
- 5) Het aantal buitenechtelijke geboorten is de laatste jaren sterk gestegen, nl. van ongeveer 4700 in 1977 tot ruim 8600 in 1981. Dit laatste cijfer komt neer op een aantal van 75 geboorten per 1000 vrouwen.

Een nadere kwantificering van bovenstaande verschijnselen voor de naaste toekomst, waarbij aansluiting wordt gezocht met het verloop in de jaren zeventig, impliceert een vruchtbaarheidsniveau van ongeveer 1,6 kind per vrouw. Een dergelijk niveau is reeds enkele jaren geleden bereikt en vormt derhalve geen onwaarschijnlijk perspectief voor de komende decennia.

Indien de vruchtbaarheid zich in de naaste toekomst op dit niveau zal handhaven, zal het jaarlijks aantal levend geboren, afgezien van een incidentele stijging rond de jaren negentig als de generaties van de jaren zestig de vruchtbare leeftijd bereiken, niet boven de 180.000 uitkomen.

**Onderwijsvoorzieningen.**

In 1982 heeft het CBS een nieuwe prognose over de toekomstige omvang, samenstelling en ontwikkeling van de bevolking gepubliceerd. Bij de berekeningen, die zich uitstrekken over de periode 1980-2029, zijn voor een aantal demografische componenten met verschillende hypothesen gewerkt. Deze hebben betrekking op de onderdelen geboorte, huwelijkssluiting van ongehuwden en buitenlandse migratie. Als gevolg hiervan zijn een drietal varianten doorgerekend. Deze worden aangeduid met een hoge, een midden- en een lage variant. Het CBS verklaart in een toelichting op de uitkomsten dat het gehele gebied tussen de hoge en de lage variant als plausibel moet worden beschouwd<sup>2</sup>).

Bezien we de veronderstelde ontwikkeling van de vruchtbaarheid volgens de drie varianten in detail, dan komt de lage variant neer op een gemiddeld kindertal van 1,65, de middenvariant op 1,75 en de

TABEL 2.  
Vooruitberekende bevolking naar leeftijdsklasse, 1980-2000.

Leeftijdsklasse	1980	1990	2000
0-24	39,9	34,2	30,1
25-64	48,6	53,0	56,2
65+	11,5	12,8	13,7
TOTAAL	100,0	100,0	100,0

(2) CBS: *Prognose van de bevolking van Nederland na 1980*, deel I, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.

hoge variant op 1.85 per vrouw. Deze waarden worden allen van toepassing geacht voor de in 1970 geboren vrouwen. Deze generatie wordt dan ook als limietcohort gedefinieerd, waarna de verdere ontwikkelingen voor de afzonderlijke onderdelen van de geboorte constant zijn gehouden.

In het licht van de voorafgaande analyse van het aantal geboorten zijn wij van mening dat de uitkomsten van de lage variant een grotere plausibiliteit bezitten dan de resultaten van de overige twee varianten. Een dergelijke voorkeur betekent eveneens dat wij de hypothese over de buitenlandse migratie, waarbij gerekend is met een lager vestigingsoverschot dan bij de midden- en hoge variant, een grotere realiteitswaarde toekennen. We zullen ons dan ook bij de hierna volgende beschouwingen door de uitkomsten van de lage variant laten leiden.

Uit de CBS-berekeningen kan worden afgeleid dat in de samenstelling van de bevolking belangrijke wijzigingen zullen optreden. Beperken we ons tot het jaar 2000 dan zijn de volgende verschuivingen te verwachten.

Voorname-lijk als gevolg van geboortewontwikkeling zal het relatieve aandeel van de jongeren met ongeveer één vierde afnemen. Tegelijkertijd vindt er een niet geringe stijging plaats van het aantal ouderen. In absolute zin is er sprake van

een toeneming van 1,6 miljoen in 1980 tot ongeveer 2,1 miljoen in 2000. Een nadere detaillering van het verloop van de 4-11, 12-18 en 19-24 jarigen, in grote lijnen representatief voor het aantal leerlingen bij resp. het basis-, voortgezet en hoger onderwijs, wordt door onderstaande cijfers weergegeven.

Aanzienlijke verschillen worden zichtbaar als men het verloop van de drie groepen op jaarbasis vergelijkt. In de eerste helft van de jaren tachtig zal de schoolbevolking van het basisonderwijs met bijna 20 procent verminderen, zal in het voortgezet onderwijs het potentieel aantal leerlingen maar weinig veranderen en zal het hoger onderwijs nog enige groei tegemoet kunnen zien. Een tegengestelde situatie zal zich rond de jaren negentig gaan aftekenen: lichte stijging van het aantal leerlingen in het basisonderwijs en sterke terugloop in het voortgezet en hoger onderwijs.

Opgemerkt dient te worden dat bij deze globale tendenzen geen rekening is gehouden met de effectieve deelname aan de verschillende vormen van onderwijs. In de berekeningen, die onlangs door het Sociaal en Cultureel Planbureau over leerlingenaantallen en behoefte aan onderwijzend personeel zijn opgesteld, wordt deze factor wel verdisconteerd<sup>3)</sup>. Op toekomstige bevolkingaantallen worden per schooltype naar leeftijd en

TABEL 3.

Vooruitberekende omvang van een aantal leeftijdsklassen, 1980-2000.

Leeftijdsklasse	1980	1990	2000	1990	2000
		× 1000		1980=100	
4-11	1.752	1.451	1.526	84,0	87,1
12-18	1.984	1.638	1.469	82,6	74,0
19-24	1.434	1.484	1.075	103,5	75,0

(3) SCP: *Ontwikkelingslijnen leerlingen en onderwijzend personeel tot 2000*. Cahier no. 34, Rijswijk, 1982.

geslacht gespecificeerde deelnamecoëfficiënten toegepast. Bij de bepaling van deze coëfficiënten in de toekomst is allereerst de feitelijke ontwikkeling voor de jaren 1968 tot en met 1981 in beschouwing genomen. Over het algemeen is gekozen voor een voortzetting van waargenomen tendenzen. Bij het optreden van trendbreuken is gekozen voor constante deelnamecoëfficiënten. Dat heeft met name tot gevolg gehad dat het effect van twee-fasen-structuur in het wetenschappelijk onderwijs niet kon worden aangegeven. De ramingen van de studenten-aantallen bij het WO zullen we derhalve ontlenen aan de Taakgroep Studententramingen<sup>4</sup>), waar wel met deze structuurwijziging is rekening gehouden.

De resultaten van de studie van het SCP laten de volgende conclusies toe:

- a) Bij *alle schooltypen* vindt een daling van de leerlingenaantallen plaats, welke des te eerder inzet naarmate de gemiddelde leeftijd van de deelnemers lager ligt. Slechts bij het basisonderwijs treedt vanaf 1990 een lichte stijging op. Rond 2000 zal zich echter bij dit schooltype opnieuw een daling van het leerlingenaantal voordoen. Deze cyclische ontwikkeling is vrijwel geheel toe te schrijven aan het veronderstelde verloop van het aantal geboorten in de jaren tachtig en negentig. Bij het HBO en WO is tot 1990 nog enige groei te verwachten, waarna een forse daling van het aantal studenten van ruim 20% zal optreden.
- b) Bij *ongewijzigde personeelsinzet* per leerling loopt de behoefte aan onderwijzend personeel parallel aan de leerlingenaantallen. Dit betekent op lange termijn de vermindering van de behoefte aan onderwijzend personeel

van ongeveer 20 procent. Voor alle schooltypen van het volledig dagonderwijs neemt de behoefte aan onderwijzend personeel tot 1990 met minstens 25.000 manjaren af. Ook in de periode tussen 1990 en 2000 is per saldo sprake van de verminderde werkgelegenheid.

### **Beleidsimplicaties.**

Uit de voorafgaande beschouwingen kan worden geconcludeerd dat, voornamelijk op grond van de demografische ontwikkeling, het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs in de naaste toekomst drastisch zal verminderen. Werd tot nu toe slechts het basisonderwijs met dit gegeven geconfronteerd, in de komende jaren zal ook het voortgezet onderwijs de gevolgen van de geboortedaling ondervinden, terwijl in de jaren negentig het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs met minder studenten rekening moet houden.

De gevolgen van een dergelijke ontwikkeling zijn vérstrekkend. Allereerst kan worden gewezen op het feit dat nog geruime tijd het aanbod van afgestudeerden de vraag naar leerkrachten in belangrijke mate zal overtreffen. Recente berekeningen, uitgevoerd door de Commissie Prognose KBO, kunnen dit gegeven mede illustreren. In de periode 1982-1986 is de kans dat pasgeslaagde kleuterleidsters een aanstelling krijgen in het jaar dat zij van de opleiding afkomen 40 à 50 procent. Van de pasgeslaagde onderwijzers en onderwijzeressen zal niet meer dan 1 op 4 à 5 binnen een half jaar een onderwijsaanstelling kunnen verwachten. De meesten zullen langer op een aanstelling moeten wachten of deze helemaal niet vinden<sup>5</sup>).

Dit weinig rooskleurig perspectief zal,

(4) WORS: *Wetenschappelijk Onderwijs Raming Studenten Aantallen 1983-2000*, Taakgroep Studententramingen, 1983.

(5) Commissie Prognose KBO: *Vraag en aanbod kleuterleidsters, onderwijzers en onderwijzeressen 1982-1987*. Publikatie 9. december 1982, p. 138.

naarmate de jaren negentig naderen, ook voor de andere schooltypen gaan gelden. Het is niet uitgesloten dat de daling van het aantal leerlingen tot gedwongen ontslag van leerkrachten zal leiden. Veel zal afhangen van het natuurlijk verloop. De huidige vertrekcijfers in het basisonderwijs komen, volgens het geciteerde rapport van het SCP, nog aanzienlijk boven de verwachte daling van het aantal leerlingen uit. Dit geldt ook voor het voortgezet onderwijs<sup>6</sup>). Het is echter de vraag of deze vertrekcijfers in de toekomst nog wel op het huidige peil gehandhaafd zullen blijven. Door de *simultane* daling van het aantal leerlingen bij alle schooltypen zal de mobiliteit van leerkrachten fors gaan dalen. Mede gelet op de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt zal maar voor weinigen in het onderwijs een andere werkkring beschikbaar zijn.

Ook om andere redenen geeft dit beeld aanleiding tot bezorgdheid. Geen of te geringe aanstelling van nieuwe leerkrachten wekt verstarring in de hand, houdt innovatie tegen en leidt op de lange duur tot sterke vergrijzing van het onderwijzend personeel.

Welk beleid kan de overheid hier nu tegenover stellen? In het verleden is getracht om door verlaging van de leerlingenschaal de werkgelegenheid in het basisonderwijs veilig te stellen. Hieraan is inmiddels een eind gekomen. Onlangs is zelfs een geringe verhoging van de leerlingenschaal in het basisonderwijs doorgevoerd. Bevorderlijk voor de werkgelegenheid is een dergelijke maatregel niet. Daarnaast zijn er wettelijke maatregelen genomen – of worden deze in het vooruitzicht gesteld – om het aanbod van studenten aan bepaalde limieten te binden. Naast de reeds bestaande restricties in de toelating van studenten voor een aantal studierichtingen, gebaseerd op een beperkte opnamecapaciteit, zal ook de

maatschappelijke behoefte aan bepaalde categorieën van afgestudeerden een criterium vormen voor de bepaling van het aantal eerstejaars studenten. Regulering van de instroom van studenten kan uiteraard het aanbod van afgestudeerden beïnvloeden en op deze wijze een situatie creëren waarin vraag en aanbod beter op elkaar zijn afgestemd. Gelet op het verwachte overschot aan leerkrachten zullen nog andere maatregelen geboden zijn om meer evenwichtige verhoudingen op de arbeidsmarkt voor onderwijsgevenden te realiseren.

Te denken valt aan het op grote schaal invoeren van deeltijdse betrekkingen. Een belangrijke voorwaarde is hierbij echter dat een dergelijke maatregel niet gepaard gaat met additionele uitgaven van de overheid. De betrokkenen zullen dus een evenredig aandeel in inkomen als tegenprestatie moeten opbrengen. Het ziet er naar uit dat dit een minimum voorwaarde is. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen.

Allereerst dient te worden gewezen op de alom aanvaarde noodzaak de overheidsuitgaven terug te dringen. Inmiddels is hiermee begonnen en heeft het onderwijs reeds een forse bijdrage geleverd. Vervolgens dienen de structurele besparingen, die in het onderwijs door de daling van het aantal leerlingen ontstaan, te worden aangewend om de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking op te vangen. Door de stijging van het aantal bejaarden zullen met name de kosten van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening beduidend gaan toenemen. Per saldo kunnen door de verwachte verandering in de leeftijdsopbouw van de bevolking de uitgaven van de overheid zelf iets gaan stijgen. Een dergelijke ontwikkeling vindt zijn oorzaak in het feit dat de overheidsuitgaven (inclusief de sociale-verzekeringssuitga-

(6) SCP: op. cit., p. 28.

ven), uitgedrukt per hoofd van de bevolking, voor ouderen aanzienlijk hoger zijn dan voor jongeren. De met Nederlandse gegevens berekende gemiddelde uitgaven voor beide groepen wijzen op een verhouding 1:2,7<sup>7</sup>). Ook in buitenlandse onderzoeken worden soortgelijke verschillen aangetroffen<sup>8</sup>). Deze verschillen zijn wel gebaseerd op het voorzieningenniveau zoals dit op een bepaald moment (voor Nederland in 1973) is aangetroffen. Herallocatie van de overheidsuitgaven zal tijdig en in voldoende mate tot stand moeten komen om de voorzieningen voor bejaarden op een aanvaardbaar niveau te handhaven. Aan het welslagen van een dergelijke beschikking kan, in tijden van economische recessie, worden getwijfeld. Zo zullen de onderwijsorganisaties zich met kracht (blijven) verzetten tegen een voortgaande verslechtering van de werkgelegenheid. Het is niet op voorhand uitgesloten dat zij met succes een deel van de middelen, die voor overdracht in aanmerking komen, voor het onderwijs weten te behouden. Indien de overheid er niet in slaagt om de vereiste besparingen te realiseren, is de kans groot dat aan de AOW-uitkeringen zal worden getornd, op de gezondheidszorg voor bejaarden zal worden bezuinigd en de maatschappelijke dienstverlening voor deze categorie zal worden ingekrompen.

In dit verband dient nog aan een ander verschil tussen de uitgaven voor jongeren en ouderen te worden herinnerd. Tot op zekere hoogte bestaat er voor de financiering van voorzieningen voor jongeren een alternatief. De opvoeding en de vorming van kinderen is in eerste instantie een taak van de ouders. Besluit de overheid tot vermindering van bepaalde uit-

keringen dan zal de op deze wijze ontstane lastenverzwaring in laatste instantie geheel of gedeeltelijk door de ouders worden overgenomen. Talrijke voorbeelden uit het verleden getuigen hiervan: bevrozing van de kinderbijslag voor het eerste kind, verhoging van schoolgelden, beperking van werkloosheidsuitkeringen voor 16- en 17-jarigen, enz. Voor de financiering van voorzieningen voor bejaarden bestaat een dergelijke afwenteling nagenoeg niet. In de westerse samenleving komt de zorg voor de oudere mens in niet geringe mate voor rekening van de collectiviteit. Behoudens een aantal zeer specifieke gevallen, bestaat er geen afdwingbare onderhoudsplicht van (volwassen) kinderen jegens hun (bejaarde) ouders. Dit is niet toevallig. In het gezegde 'la fleuve coule, mais ne remonte pas' komt een maatschappelijke opvatting tot uiting die aan de basis ligt van de moderne verzorgingsstaat.

In beginsel zou de instandhouding van de diverse voorzieningen ook betaald kunnen worden uit algemene middelen. Dit zou in de gegeven omstandigheden een verhoging van de belasting- en premiedruk van de werkende bevolking betekenen. In een situatie van dalende inkomens zal deze oplossing op grote bezwaren stuiten en derhalve vrijwel geen kans van slagen bezitten. Verlaging van de uitkeringsniveaus wordt dan onontkoombaar.

De hierboven geschetste dilemma's hebben geen betrekking op de verdeling van de welvaart tussen de verschillende maatschappelijke groeperingen, bij traditie onderwerp van politieke strijd, maar tussen jongeren en ouderen. Het geeft aan het verdelingsvraagstuk een nieuwe dimensie. Hoe uiteindelijk deze strijd be-

(7) *Bevolking en Welzijn in Nederland*: Rapport van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk. Leidschendam, 1976, p. 106.

(8) Office de planification et de développement de Québec: *Effets économiques du ralentissement de la croissance de la population au Québec*, 1980.  
Sauvey, A.: *Coût et valeur de la vie humaine*. Paris, 1977.

slecht zal worden is niet te voorspellen. Ongeacht het resultaat wordt wel het beeld versterkt dat de overheid niet langer in staat is om volgens geldende opvattingen het welzijn van de burgers te garanderen. Dat ook voor het onderwijs sombere tijden zijn aangebroken is inmiddels voor velen duidelijk geworden.

### Besluit.

In de komende decennia zijn belangrijke demografische verschuivingen in de samenstelling van de bevolking te verwachten: daling van het aantal jongeren, stijging van het aantal ouderen. Een dergelijke ontwikkeling heeft verreikende consequenties. De vermindering van het aantal leerlingen zal een structureel verlies aan arbeidsplaatsen in het onderwijs tot gevolg hebben. Mogelijkheden om de hierdoor te voorziene massale werkloosheid tegen te gaan, o.a. door verdere verlaging van de leerlingenschaal, bijzondere stimuleringsmaatregelen, e.d. zijn niet voorhanden. Integendeel, in het onderwijs zal onder meer de financiële ruimte gevonden moeten worden, nodig om de maatschappelijke lasten van een toenemend aantal bejaarden te dragen. De hiervoor noodzakelijke overdracht

van collectieve middelen zal, vooral in tijden van economische recessie, op grote weerstand stuiten.

Het wordt tijd dat, met de erkenning van de betekenis van de te verwachten demografische ontwikkelingen, de maatschappelijke solidariteit opnieuw wordt benadrukt. In de huidige discussie over een rechtvaardige 'verdeling van de armoede', in het bijzonder over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, worden nogal eens tegenstrijdige uitgangspunten gehanteerd. Strikte individualisering staat op gespannen voet met toepassing van het draagkrachtbeginsel. Alleen al om financiële redenen zal integrale invoering van het individualiseringsprincipe in de sociale zekerheid een fictie blijken te zijn<sup>9)</sup>. Het draagkrachtbeginsel biedt nog steeds een goed uitgangspunt om tot een evenwichtige verdeling van de lasten te komen. Van een door CDA-beginselen geïnspireerd beleid mag worden verwacht dat hieraan onverkort zal worden vastgehouden.



(9) Van Empel, F. en F. de Kam: *Bezuinigen op de sociale zekerheid*. Intermediair, 18e jg. no. 28, 1982, p. 9.